

# 我が国の国立公園利用計画制度に関する諸課題

中島 慶二

江戸川大学現代社会学科教授／国立公園研究所長

## 1 はじめに

我が国に国立公園制度が誕生したのは国立公園法制定年である昭和6年(1931年)であるので、現在(令和2年＝2020年)からさかのぼること89年である。最初の国立公園が指定された昭和9年を基準にすると、86年になる。この間、第2次世界大戦で我が国は敗戦し、新憲法の制定、驚異的な経済成長の達成をはじめ、その後の社会と経済は大きく変動した。国立公園をはじめとする自然公園関係制度についても、昭和32年に行われた自然公園法の制定と国立公園法の廃止など、この長い期間にいくつもの制度の変更が行われているが、国立公園法制定時の法条文と現行自然公園法のそれを比較してみると、最初に建てられた制度の骨格には実際にはほとんど変化がないことがわかる。変更は、国立公園法制定当時にあった制度は原則としてそのまま生かし、新しい制度を付加する形(本論考では「枝葉展開型」という。)で行われており、それまであった制度を新しいものに置き換えるという形(本論考では「根幹置換型」という。)では行われていない。根幹を変更せずに枝葉を茂らせていくやり方なのである。制度が有効に機能していればもちろん置換する形での制度の変更の必要はないが、本論考では自然公園制度のうち、特に公園事業制度を中核にした利用施策については制度が有効に機能しているとはいえない難い面があると考えてその点を指摘したい。

制度の改正は主に法律の改正によって行われる。法律改正はほとんど常に、行政の無謬性を前提として、時代の推移に伴う自然的条件や社会情勢、国民の意識などの変化や新しい科学的知見などを根拠にし、そのことへの対応の必要性を論拠にして行われる。このとき、時代の推移によって、これまで不足していた部分を付加するという対応(「枝葉展開型」)はこれまでの整理との齟齬を生じないので行われやすいが、今までの制度は不都合になったので、新しいものに変更する、という対応(「根幹置換型」)は、過去の制度とのあつれきを生み、行われにくい。時代の推移とはいえ、今までの制度を新しいものに置き換えるということは、行

政の一貫性に反し、無謬性を疑わせる行為であり、以前の行政を批判することや、そのことに伴う責任追及といったことが生じかねないからである。

自然公園制度も枝葉展開型の法改正の経緯をたどっているが、今回の論考では、このやり方では特に利用計画制度において現実に様々な不都合が生じていること、そもそも当初想定したことができていないことを指摘し、「根幹置換型」も含めた制度改善の方向性を示したい。

なお、この論考は、雑誌「国立公園」に数回寄稿した記事をまとめ加筆修正を加えたものである。<sup>1)</sup>

## 2 自然公園利用施策制度の変遷と制度枠組みの変更

### (1) 自然公園法利用施策の変遷概要

現在の自然公園法(最終改正平成22年)における利用施策は、法律条文を単位を目安として分類すると、①公園計画の決定、②公園事業の決定、③公園事業の執行(ア国、イ地方公共団体、ウ民間事業者)、④利用調整地区、⑤集団施設地区、⑥利用のための規制、⑦公園事業の費用負担(ア負担原則、イ国の補助、ウ負担金、エ受益者負担、オ原因者負担)、の、大きく7項目に分類される。

この7項目について、昭和6年の国立公園法制定当初の内容と、その後利用施策に関して実質的な変更があった、昭和24年、昭和32年、平成15年及び平成22年の法改正によって変更された要点を示したものが図表1である。法改正自体はこれ以外にも行われているが、利用施策に関する法改正はここに挙げたときのみである。

なお、図表1の中の7項目の順序は現行自然公園法の条文の並びに拠っている。また、国立公園法制定時(昭和6年)と自然公園法制定時(昭和32年)には表中にすべての項目についてその条文を転載したが、そのほかの場合は表の読みにくさを回避するため、条文に変更がない場合は同左、変更があっても形式的なハネ改正であって趣旨が変わっていない場合は同趣旨とした。逆に、意図的な制度変更があったときには枠を太くした。

図表1 利用施策に関する

		昭和6年(国立公園法)	昭和24年(国立公園法)
		1931	1949
項目 ↓	法改正の概要→	法律の制定、国立公園制度の発足	特別保護地区制度、国定公園制度の発足
①a 公園計画の定義・②a 公園事業の定義			
		第二条 本法ニ於テ国立公園計画ト称スルハ国立公園ノ保護又ハ利用ニ関スル統制及施設ノ計画ヲ謂ヒ国立公園事業ト称スルハ国立公園計画ニ基キ執行スベキ事業ニシテ道路、広場、園地、運動場、野営場、宿舍其ノ他命令ヲ以テ指定スル施設ニ関スルモノヲ謂フ	同左
①b 公園計画の決定・②b 公園事業の決定			
		第三条 国立公園計画及国立公園事業ハ国立公園委員会ノ意見ヲ聴キ主務大臣之ヲ決定ス	同左
③ 公園事業の執行			
	国	第四条 国立公園事業ハ行政官庁之ヲ執行ス	同左
	地方公共団体	主務大臣特別ノ事由アリト認ムルトキハ公共団体ヲシテ国立公園事業ノ一部ヲ執行セシムルコトヲ得	同左
	民間	行政官庁又ハ公共団体ニ非ザル者ハ勅令ノ定ムル所ニ依リ主務大臣ノ特許ヲ受ケ国立公園事業ノ一部ヲ執行スルコトヲ得	同左
④ 利用調整地区			
⑤ 集団施設地区			
⑥ 利用のための規制			
		(第九条 主務大臣ハ国立公園ノ保護又ハ利用ノ為必要アリト認ムルトキハ其ノ区域内ニ於テ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得)	同左
⑦ 費用負担			
	負担原則	第五条 国立公園事業ノ執行ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ国庫、公共団体ヲシテ之ヲ執行セシムル場合ニ在リテハ其ノ公共団体、行政官庁又ハ公共団体ニ非ザル者之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ者ノ負担トス	同左
	国庫補助金	行政官庁ニ非ザル者国立公園事業ヲ執行スル場合ニ於テ国庫ハ其ノ費用ノ一部ヲ補助スルコトヲ得	同左
	公共団体負担金	行政官庁国立公園事業ヲ執行スル場合ニ於テ主務大臣特別ノ事由アリト認ムルトキハ其ノ執行ニ要スル費用ノ一部ヲ公共団体ヲシテ負担セシムルコトヲ得	同左
	受益者負担		第六条ノ二 国立公園事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者アルトキハ行政官庁又ハ公共団体ハ其ノ者ヲシテ利益ヲ受クル限度ニ於テ国立公園事業ノ執行又ハ国立公園事業ニ因リ生ジタル施設ノ管理ニ要スル費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得
	原因者負担		行政官庁又ハ公共団体ノ執行スル国立公園事業ニ関スル工事ニシテ他ノ工事ニ因リ必要ヲ生ジタルモノナルトキハ其ノ費用ハ工事ノ必要ヲ生ジタル程度ニ於テ其ノ原因タル工事ノ費用負担者ヲシテ之ヲ負担セシムルコトヲ得

## 自然公園法改正の経緯一覧

昭和32年(自然公園法)	平成15年(自然公園法)	平成22年(自然公園法)
1957	2003	2010
国立公園法を廃止し、新たに自然公園法を制定、都道府県立自然公園制度の発足	責務規定に「生物多様性の確保」を追加、利用調整地区、風景地保護協定、公園管理団体の創設、特別地域等における行為規制の追加	法目的に「生物の多様性の確保」を追加、海中公園地区の海域公園地区への変更、生態系維持回復事業の創設、特別地域等における行為規制の追加
第二条 五 公園計画 国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画をいう。 六 公園事業 公園計画に基づいて執行する事業であつて、国立公園又は国定公園の保護又は利用のための施設で政令で定めるものに関するものをいう。	同左	第二条 五 公園計画 国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は事業に関する計画をいう。 六 公園事業 同左
第十二条 国立公園に関する公園計画及び公園事業は、厚生大臣が、審議会の意見を聞いて決定する。	同趣旨(意見聴取先として知事を追加)	同趣旨
第十四条 国立公園に関する公園事業は、国が執行する。	同左	同趣旨
2 地方公共団体及び政令で定めるその他の公共団体(以下「公共団体」という。)は、厚生大臣の承認を受けて、国立公園に関する公園事業の一部を執行することができる。	同趣旨	同趣旨
3 国及び公共団体以外の者は、厚生大臣の認可を受けて、国立公園に関する公園事業の一部を執行することができる。	同趣旨	同趣旨
	第十五条 環境大臣は国立公園について、都道府県知事は国定公園について、当該公園の風致又は景観の維持とその適正な利用を図るため、特に必要があるときは、公園計画に基づいて、特別地域内に利用調整地区を指定することができる。	同左(海域公園追加のみ)
第二十三条 厚生大臣は、国立公園又は国定公園の利用のための施設を集团的に整備するため、公園計画に基づいて、その区域内に集団施設地区を指定するものとする。	同趣旨(国定公園の指定権限を知事へ)	同左
(利用のための規制) 第二十四条 国立公園又は国定公園の特別地域又は集団施設地区内においては、何人も、みだりに次の各号に掲げる行為をしてはならない。 一 当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく不快の念をおこさせるような方法で、ごみその他の汚物又は廃物を捨て、又は放置すること。 二 著しく悪臭を発散させ、拡声機、ラジオ等により著しく騒音を発し、展望所、休憩所等をほしままに占拠し、けんおの情を催させるような仕方で客引し、その他当該国立公園又は国定公園の利用者に著しく迷惑をかけること。 (略)	同趣旨(海中公園地区の追加)	同趣旨
第二十五条 公園事業の執行に要する費用は、その公園事業を執行する者の負担とする。	同左	同左
第二十六条 国は、予算の範囲内において、政令の定めるところにより、公園事業を執行する都道府県に対して、その公園事業の執行に要する費用の一部を補助することができる。	同左	同左
第二十七条 国が国立公園に関する公園事業を執行する場合において、当該公園事業の執行が特に地方公共団体を利するものであるときは、当該地方公共団体に、その受益の限度において、その執行に要する費用の一部を負担させることができる。	同左	同左
第二十八条 国又は地方公共団体は、公園事業の執行により著しく利益を受ける者がある場合においては、その者に、その受益の限度において、その公園事業の執行に要する費用の一部を負担させることができる。	同左	同左
第二十九条 国又は地方公共団体は、他の工事又は他の行為により公園事業の執行が必要となつた場合においては、その原因となつた工事又は行為について費用を負担する者に、その公園事業の執行が必要となつた限度において、その費用の全部又は一部を負担させることができる。	同左	同左

## (2) 国立公園法時代の制度枠組みの維持状況

図表1を参照し、国立公園法制定当時の利用施策制度枠組みがどれくらい変わってきたのかについて各項目ごとに確認することとする。

①b公園計画の決定及び②b公園事業の決定については、手続きの順序としては公園計画決定が先で公園事業決定がそのあとになるが、法律上は先の条文に公園計画と公園事業の定義が、次の条文に公園計画と公園事業の決定手続きが規定されているので、図表1ではそれを条文通り記載している。

これを見ると、①a公園計画の定義については、2回変更がなされている。国立公園法制定時の公園計画の定義(国立公園法第二条)では、「国立公園計画ト称スルハ国立公園ノ保護又ハ利用ニ関スル統制及施設ノ計画ヲ謂ヒ」となっているが、自然公園法制定時の公園計画の定義(自然公園法第二条)では「国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画をいう。」と、自然公園法制定時に「統制」が「規制」に変更されていること、さらに、平成22年自然公園法改正時の公園計画の定義(自然公園法第二条)では、「国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は事業に関する計画をいう。」と、「施設」から「事業」に変更されている。(下線筆者)

ひとつめの、「統制」から「規制」への変更は、この条文に限らず、国立公園法制定時の「国立公園法解説」にも頻繁に出てくる用語である「統制」が、自然公園法制定時には一切出てこないのも、用語の統一的な取捨選択によって変更になったと考えるべきで、この条文における変更には特有の意味はない。<sup>2)</sup>

ふたつめの、「施設」から「事業」への変更には重要な意味がある。公園計画の手段が従来「規制と施設」であったが、これを「規制と事業」へ変更したのである。国立公園の実態を整え、動かしていく手段は、施設を含む事業ということになって、施設に関係のない事業まで幅が広がったのである。ただし、これはこの時の改正において生態系維持回復事業が制度化されたことによるので、今のところ利用施策と直接の関係はない。

①b公園計画の決定、②a公園事業の定義、②b公園事業の決定については、国立公園法制定時からほとんど何も変わっておらず、特に公園事業に関しては国立公園法制定時の枠組みがそのまま維持されていることがわかる。

③公園事業の執行について詳細にみると、ア公園事業の国執行の原則、イ地方公共団体が手続きを経て執

行可能であること、ウ民間事業者が手続きを経て執行可能であることの3項目があるが、すべて国立公園法制定当時からその趣旨は全く変更がなく、制度枠組みはそのまま維持されている。

④利用調整地区については、平成15年に新設された制度であり、環境省の整理では保護計画に含まれている<sup>3)</sup>が、制度目的には「当該公園の風致又は景観の維持とその適正な利用を図るため」とあるので、利用施策とも密接な関係を持っている。

なお、制度枠組みとしては公園計画には含まれているものの、公園事業とは制度上直接の関係がない。これも、根幹置換型ではなく、枝葉を茂らす枝葉展開型の変更である。

⑤集団施設地区については、昭和32年の自然公園法制定時に法律上の制度化がおこなわれているが、実は国立公園法時代にも、国有財産法関係の政令や国立公園法施行令の中に用語が登場している。法律に出てこない集団施設地区が国立公園法時代にどのように運用されていたのかについてはここでは触れないが、法律の上では自然公園法制定時に制度化されたものとしておく。あらたに付加されたものなので枝葉展開型である。

⑥利用のための規制については、自然公園法制定時に明確な形で制度化されている。ただし国立公園法時代にも、条文が詳細な規定でないために比較しにくい。第九条に「主務大臣ハ国立公園ノ保護又ハ利用ノ為必要アリト認ムルトキハ其ノ区域内ニ於テ一定ノ行為ヲ禁止若ハ制限シ又ハ必要ナル措置ヲ命ズルコトヲ得」との規定があり、保護と利用のためなら広範に行う禁止や制限を命ずることが可能である。自然公園法時代の規定は、国立公園法時代のフリーハンドにすぎない措置命令から、限定的な措置命令へと縮小し民主的な日本国憲法の下での順当な規制に直したものであるといえよう。この改正については根幹置換型といっている。なお、この条文は公園計画とは関係がないと理解される。

⑦公園事業の費用負担については、ア負担原則、イ国の補助、ウ負担金、エ受益者負担、オ原因者負担と細分されるが、このうちエとオは国立公園法時代の昭和24年改正で追加された規定である。その後は踏襲されて枠組みに変更はない。

以上のように、利用施策に関する制度枠組みだけを



取り出してみていくと、国立公園法制定当初からほとんど変更がないことがわかる。

唯一根幹置換型の変更である利用のための規制は、国立公園法の規定が民主的な新憲法にはそぐわないことから行政のフリーハンドを限定縮小したものであり、自然公園制度に特有の事情とは言えないだろう。

結局のところ、新たに付加された枝葉展開型の制度変更はいくつかあるが、国立公園法制定当初に制度化された国立公園の利用施策の根幹は、ほぼ無傷で維持されているのである。

### 3 現行法制度における利用計画の問題点

#### (1) 公園計画にビジョンが書かれていない

国立公園法制定当初の制度枠組みがそのまま残存しているからと言って、そのことで直ちに問題を生じるわけではない。しかし、この制度枠組みは、利用施策の適正な発展につながっていないと筆者は考えている。現行の自然公園法における利用施策について実際にどのような問題が生じているのかについて、いくつか指摘したい。

まず第一に、公園計画の内容に公園のビジョンともいべき将来像・理想像(特に利用に関する)が書かれていないという問題である。

「『国立公園の公園計画作成要領等』の全部改正について」(平成25年5月17日自然環境局長通知)<sup>4)</sup>では、公園計画の項目の目次は図表2のようにになっている。利用施策に関連する部分には下線を引いた。

図表2 国立公園の公園計画作成要領等

I	基本方針
II	規制計画
1	保護規制計画等
	(1)特別地域
	(2)海域公園地区
	(3)利用調整地区
	(4)保護規制計画関連事項
2	利用規制計画
III	事業計画
1	施設計画
	(1)保護施設計画
	(2)利用施設計画
	ア 集団施設地区
	(ア)選定要件
	(イ)区域
	(ウ)整備方針
	イ 利用施設
2	生態系維持回復計画

この国立公園をどのような姿にしていきたいのかという公園設置者としての意思、すなわち公園計画の内容に公園のビジョンともいべき将来像・理想像は、本来はまず基本方針に記述されるべきものである。

「国立公園の公園計画作成要領等(以下、この項において「作成要領」という。)」I 基本方針では、「(前略)特別地域(特別保護地区並びに第1種、第2種及び第3種特別地域)、海域公園地区、利用調整地区等の指定方針並びに利用のための規制方針を明らかにすると同時に、保護及び利用のための施設の整備方針及び生態系の維持又は回復のための事業の実施方針を明らかにする。」とされ、ここまでが必ず記述しなければならない項目である。その後に努力義務としての記述で、「さらに、公園毎に、当該公園の自然的、立地的特性等を考慮し、代表的な自然の風景地の管理方針、公園利用者へ提供する公園サービス、施設のデザイン指導等における基本的方向を明確にするよう努めるものとする。」とあり、利用施策関係でいえば、公園利用者へ提供するサービスの内容、利用のための施設の整備方針をここに記述することになっている。つまり、「作成要領」では、公園計画の定義である「保護又は利用のための規制又は事業(≡施設)」に直接該当しない事柄は必須事項ではなく、ビジョンを必ず書きなさいということになっていないのである。

例として、図表3に上信越高原国立公園から分離独立し、平成27年に指定された妙高戸隠連山国立公園の公園計画書の基本方針を抜粋する。

図表3 公園計画の具体例・妙高戸隠連山国立公園公園計画書(抜粋)

## I 基本方針

妙高戸隠連山国立公園は、新潟県と長野県の県境に位置し、妙高火山群、戸隠連峰及び雨飾山並びにその周辺の標高500m から2,400m の山岳部と、それらの裾野に広がる高原を含む地域である。

本公園は、小面積に生成要因、時期を異とする、個性的な山容を呈する山々が群集しており、我が国でも傑出した山岳景観を有している。また、本公園には山麓・山間に比較的小面積の高原地帯が点在するとともに、多くの湖沼・湿原があることから、山岳と相まって一体的な傑出した景観を作り出している。

本公園が有する風致景観の現況を踏まえながら、その保全と適切な利用の推進を図るため、以下の方針により公園計画を定めるものとする。

## (1) 規制計画

## ア 特別地域

- (ア) 特別保護地区(略)
- (イ) 第1種特別地域(略)
- (ウ) 第2種特別地域(略)
- (エ) 第3種特別地域(略)

## (2) 施設計画

## イ 利用施設計画

## (ア) 集団施設地区

五最杉、笹ヶ峰、いもり池、小谷温泉及び戸隠については、国立公園のエントランスや自然探勝、登山利用などのための利用拠点として、効果的な利用施設の整備が必要であることから、集団施設地区に指定し、適切な整備方針等を定める。

## (イ) 単独施設

本公園の特色である個性的な山岳景観や高原・湖沼景観を探勝するため、山岳地域及び山麓・山間に位置する高原地域において、適切な利用の推進が図れるよう、バランス良く計画を配置する。

計画にあたっては、利用状況を踏まえ公園利用上必要な施設について、事業実施の可能性や施設整備による風致景観への影響を考慮し、適切な種別の計画を位置づける。

## (ウ) 道路(車道)

集団施設地区への到達路や公園の利用地点を繋ぐ車道のうち、公園利用上必要な路線を位置づける。

## (エ) 道路(歩道)

本公園の特色である個性的な山岳について、適正な利用を推進するために各山岳の特性に応じた、登山道としての歩道を計画する。また、山麓・山間に位置する高原やそこに点在する湖沼を利用するため、自然探勝路としての歩道を計画する。さらに、公園全体や公園内外の歩く利用に対応するため、利用拠点や利用地点を繋ぐよう広域的に歩道を計画する。

## (オ) 運輸施設

スキー場等において、夏季の自然探勝や展望利用を行うため、索道運送施設事業を計画する。また、野尻湖における湖上利用のため、係留施設事業を計画する。

これが妙高戸隠連山国立公園公園計画書に書かれた基本方針(保護施策の項目の内容は略した)である。ほぼすべて、Ⅱ以降の規制計画や事業計画(施設計画)の概要を記述したものであり、「作成要領」で努力義務として記載を促されている「当該公園の自然的、立地的特性等を考慮し、代表的な自然の風景地の管理方針、公園利用者へ提供する公園サービス、施設のデザイン指導等における基本的方向を明確にする」に該当する記述はない。ここでは妙高戸隠連山国立公園を取り上げたが、各公園の公園計画の内容におおきな違いはない。

「作成要領」Ⅰ基本方針の次は、Ⅱ1保護規制計画等である。ここでは特別地域、海域公園地区、利用調

整地区、保護規制計画関連事項の四項目に分けている。最後の関連事項も含め、Ⅱ1についてはすべて、自然公園法に基づく公用制限の根拠となるよう、その理由と内容を明らかにするための記述と考えてよいだろう。利用施策に関連するものとして利用調整地区があるが、利用調整地区を設置する場合にのみその地区の目的、方針や内容が書かれるのであり、公園全体の利用調整をどうするかというものではない。

その次の、Ⅱ2利用規制計画には、いわゆるマイカー規制の実施方針や概要について記述することとなっている。「2 利用規制計画 利用規制計画は、特に優れた自然の風景地における公園利用の増大に対処し、これの適正な利用と周辺の自然景観の保護を図る

ため、実情に応じマイカー規制などの公園利用に係る規制を行う必要がある場合に定めるものとする。

計画としては、対象地区の利用現況と当該地区の適正な利用のあり方を踏まえ、利用の時期、方法等に関し、特別に調整し、制限し、又は禁止する必要がある事項について定めるものとする。」(「作成要領」から該当部分抜粋)

実際にはマイカー規制は自然公園法に規制根拠を持たず、道路交通法かまたは財産権＝施設管理権限に基づく規制であるため、Ⅱ 1とは計画内容としての意味合いが異なり、この部分はなぜか自然公園法の公用制限の根拠としての計画ではないことに注意してほしい。

Ⅲ事業計画1施設計画では、保護や利用のために必要な施設について、どの場所にその施設を設置するのか、つまり配置とその管理運営方針が書かれた施設計画を書くことになっている。ただし、ほとんどの公園においては現在のところ保護施設計画がないため、**図表3**妙高戸隠連山国立公園の公園計画でみたように利用施設計画が主体となっている。

以上のように、利用施策に関する公園計画の内容とは、基本方針を見る限り施設の配置と整備に関する方針であり、その国立公園の利用をどのようにすべきかという内容にはなっていないのである。公園のビジョンともいうべき将来像・理想像、例えば、公園の風景資源や生物資源の現状から、国民の保健、休養、教化に資する利用体験を、どのように公園利用者に提供する(すべき)のか、といった国立公園行政の国民に対するサービスとしてのいわば大方針がないのに、突然集団施設地区など具体の施設の配置とその場所の整備方針が書かれているのである。

一般用語としての「公園の計画」には、「公園管理の基本的方針」や「公園の出来上がりの姿の全貌を示すもの」という意味が込められている。つまり、一般の人々は、公園計画を見れば、公園をどういう考えに基づいてどう維持し今後どうしたいのか、その具体的な姿の全貌がわかるはず、と期待するだろう。

しかしそうはなっていない。ビジョンがなく、具体的な規制方針や整備方針が並んでいるのが現在の公園計画なのである。公園の最終的な出来上がりの姿や、自然資源のモニタリング計画、利用実態調査計画、環境教育のための事業計画、ボランティア活動計画、施設整備の年次計画など、公園管理に関係する計画についてはほとんど触れられていない。これらは、現実には作成されていたとしても、位置づけが通知レベルや行政組織の内規の状態のままに置かれているものである。環境教育などは、教化という言葉ではあるが法目

的の中に表現されているにもかかわらず、公園計画には何の記載もない。

## (2) 法律事項整理措置としての公園計画の法的機能

ここまで見てきたように、現状では、公園計画は、公園管理の基本的方針や出来上がりの姿の全貌を示すものとはなっていない。これでは、公園計画が公園のビジョン(理想像や将来像)を示しているとは言えないと考えられる。

このようになっている遠因は、日本の国立公園の基本的性格が、いわゆる「地域制」国立公園といわれる、地域指定と段階的規制を敷く公用制限によって成立したからだと思われる。公用制限は国民の財産権など私権を制限するので、大日本帝国憲法下であっても簡単にできることではなく、法律によって公共の目的のために制限をかける建前をとる必要がある。法律とは、限定的にとらえれば、そのためにのみ必要とされるといってもいい。いわゆる法律事項である。「作成要領」が求めている公園計画とは、私権の制限を行うために必要になる、公園ごとの公益的理由の根拠となる文書として機能していると考えると理解しやすい。

その意味だけで言えば、公園計画の中で最も重要で本質的な部分は保護規制計画である。公園内での様々な行為を規制するための根拠になるからである。保護施設計画、利用施設計画及び生態系維持回復計画に基づく事業は、保護規制計画に基づく規制の適用除外となるため、規制の例外の明示という意味で公園計画に記述が必要である。ただ利用規制計画だけは、保護規制計画と関係がない。自然公園法第三十七条の利用規制の内容を公園計画に書くのだと仮定すると、この条文の内容は特別地域及び集団施設地区における迷惑行為の禁止であり、これは法律条文に書ききってあり公園ごとには変化がないため、公園計画に委任されている部分がないからである。

行政サービス提供の方針の明示は、少なくとも憲法との関係では法律上の必須事項ではないので、国立公園法や自然公園法は、原則として国民の権利義務を変更することがらに限って規定されている。同様に、法律事項に関連する部分のみを記述することは、公園計画に必ず書かなくてはならない。そのため、ビジョンのような行政の方針や、規制と直接には関係のない部分は公園計画から結果的に除外されているのである。

利用施策として再度公園計画を考えてみると、公園計画に書かれている公園事業としての施設は、公園事業を設権行為としてとらえ、国民の権利義務の変更を行うものとしての法律事項を公園ごとに明示することと、保護規制の例外となる公園事業としての利



用施設はこれである、ということであって、その法的意義は「国民の権利義務の変更」である。憲法との関係で必要なこのことさえやっておけば、とりあえず最低限の義務は果たしたことになる。ビジョンの明示は別に考えればいい、ということだったのだろう。

このように、法的機能としての公園計画作成という意識が先行し、その結果、国民に対する行政方針の提示という観点で公園計画が作られることはこれまでは

なかった。

### (3) 公園計画と管理運営計画の関係の逆転現象

次に指摘したいのは、管理運営計画と公園計画の位置づけが逆転していることである。

公園管理の基本的方針や出来上がりの姿の全貌を示している文書に近い内容を持つのは、実は公園計画ではなく管理運営計画である。図表4に環境省自然環境

図表4 国立公園管理運営計画作成要領 (抜粋)

管理運営計画においては、原則として次に掲げる事項を定めるものとする。

#### (1) 管理運営計画作成の経緯

管理運営計画の作成又は変更の経緯及びその要点を記載する。

#### (2) 管理運営計画区の概況

管理運営計画区を構成する風致景観及び自然環境の概況、利用の概況、公園計画(規制計画及び施設計画)の概況を記載する。

#### (3) ビジョン

管理運営計画区の風致景観及び自然環境、利用状況等の国立公園ごとの特徴を踏まえた国立公園の望ましい姿(国立公園の保護すべき資源、利用の方向性等)、国立公園が提供すべきサービス(役割)、国立公園の価値や保全・利用の目標をわかりやすく示したものを記載する。国立公園を中核とする地域の関係者によって構成され、国立公園における保護の課題、国立公園が提供すべきサービス等について総合的に議論する協議会(以下「総合型協議会」という。)において決定した内容を記載する。

#### (4) 管理運営方針

上記(3)の国立公園のビジョンを実現するために、環境省や地域の国立公園関係者が、国立公園を管理運営していくに当たっての方向性を示したものであり、総合型協議会において決定した内容を記載する。

#### (5) 風致景観及び自然環境の保全に関する事項

管理運営計画区において保全すべき風致景観及び自然環境を整理の上、それぞれの保全方針を記載する。また、当該方針に従い、保全のための指導事項、遵守事項及び地域ルール並びに環境省としての風致景観及び自然環境の保全に関して取り組むべき事項とともに、総合型協議会において決定し、行動計画に位置付けられた環境省を含む各主体の取組について記載する。

#### (6) 適正な公園利用の推進に関する事項

管理運営計画区において風致景観及び自然環境の希少性や脆弱性、地形的要素、アクセス条件等を整理の上、当該地域の利用方針を記載する。なお、利用方針を整理する際には、上記の整理に従いエリア分けした上で、エリアごとに利用方針を示すこともあり得る。また、当該方針に従い、適正利用のための指導事項、遵守事項及び地域ルール並びに環境省として適正な公園利用の推進に関して取り組むべき事項とともに、総合型協議会において決定し、行動計画に位置付けられた環境省を含む各主体の取組について記載する。

#### (7) 公園事業及び行為許可等の取扱いに関する事項

##### (公園事業取扱方針)

公園事業について、事業決定の内容及び「国立公園事業取扱要領」(平成22年4月1日環自国発第100401003号)によるほか、事業者等を指導する取扱方針を定める。

##### (許可、届出等取扱方針)

国立公園内における各種行為について、自然公園法の行為許可申請に対する審査基準として、「国立公園の許可、届出等の取扱要領」(平成17年10月3日環自国発第051003001号)及び「自然公園法の行為の許可基準の細部解釈及び運用方法について」(平成12年8月7日環自計第171号・環自国第448-1号)において定める基準の細部解釈によるほか、事業者等を指導する取扱方針を定める。

#### (8) 国立公園関係者の連携体制等に関する事項

総合型協議会の開催、情報共有体制等、管理運営計画の運用その他の新たな課題への対応を行っていくための、地域の国立公園関係者との連携体制等について記載する。

#### (9) その他及び参考資料

上記(1)～(8)のほか、国立公園の管理運営において必要な事項について定める。また、参考資料として、管理運営計画とは別に定められた当該地区における各種許認可に係る通知、行為の許可基準の特例、指定動植物一覧等の国立公園の管理運営を行っていく上で必要な資料を添付し、国立公園関係者と情報共有を図ることとする。



局長通知『『国立公園管理運営計画作成要領』について』<sup>5)</sup>から、その計画事項を抜粋する。

このうち、(7)は規制行為の許否判断について公園ごとに定められた詳細基準であり、全国共通基準が定められている自然公園法施行規則を補完するものである。許可基準の情報公開や行政官の事務マニュアルの性格が強い。しかしそれ以外、特に(3)から(6)については、公園のあるべき姿を示して地方公共団体など地元関係機関と共有するものであり、「公園管理の基本的方針」や「公園の出来上りの姿の全貌を示すもの」となっている。

公園計画は法律に規定された環境大臣作成の法定計画であり、関係大臣との協議のうえで官報告示するのに対し、管理運営計画はその作成根拠を局長通知においており、作成者は地方環境事務所長であることなど、法的な位置づけは下位のものとなっている。通常の法的文書では、理念的、広い対象にかかるものは法的に上位で、下位になるほど具体的、狭い範囲を対象とすることが普通であるが、公園計画の記載項目と管理運営計画の(3)から(6)の項目は、通常とは逆の関係になっているといえるだろう。

管理運営計画も公表文書であるので、国民に対する国立公園の将来像や目指すものの提示はできていると言えないことはない。しかし、少なくとも計画の上位、下位の関係性から考えれば、公園計画を最初に作成し、その後、公園計画を前提として管理運営計画が作成されるのであるから、この言い分は筋が通らない。ビジョンが存在しないうちにできた公園計画、公園計画に影響を及ぼさないビジョン、という、それぞれが全くおかしい存在なのである。公園計画を変更する際、管理運営計画の変更によりビジョンを変更してから公園計画を変更するのだろうか。管理運営計画が公園計画の下位計画である以上それはあり得ない。公園計画作成要領にも、公園計画の内容は管理運営計画の内容に即していること、とはかけないからである。であれば、まず公園計画を変更してから、実はこういう考えが背景にありますと管理運営計画を変更するのだろうか。それでは公園計画の後付けでビジョンを作文しているだけで、ビジョン作成の意味はない。この逆転した位置づけは、計画策定の実務上も非合理的である。

#### (4) 利用規制計画の本来の意味

次は利用規制計画の内容についてである。昭和33年7月発行の「自然公園法解説」の中に、利用規制計画の解説がある。法第二条第五号関係即ち公園計画の定義に係る条文の解説の中で、利用規制計画の内容に

触れている箇所について抜粋する。

「(前略)即ち、その公園を如何なる方法で、如何なる量の利用者を、如何なる時期に利用させるかという規制の計画と、それに対応して、どこに、如何なる種類如何なる規模の利用施設を設けるかを定める施設の計画である。」<sup>6)</sup>

#### 「Ⅱ利用計画

##### (1) 利用のための規制に関する計画

自然公園の利用は、本来優れた自然景観のなかで野外のレクリエーションを楽しむべきもので、むやみと都会的な雑踏が見られるようでは適切な利用とはいえない。

したがって、広大な面積にもかかわらず、実際の利用地域は、主要な利用系統、利用地点に限られて、その収容力には一定の限度がある。これらの収容力を自然的条件、利用の現況等から計画的に算定することは、利用のための施設整備及び管理上根本的に必要なことである。

また、利用のための規制として法第二十四条第一項各号に掲げられているような行為の制限禁止をできるだけ計画的に定めておくことも重要な内容となるものである。」<sup>7)</sup>

これを見ると、現在の利用規制計画に係る公園計画作成要領とは全くその内容が異なっている。実現可能かどうかは別にして、利用規制計画が仮に、ここでいうような地域ごとの収容力の決定ということであれば、収容力の算定や実際の割振りを行うという意味合いで利用規制計画、利用施設計画と公園事業決定の関係がより明確に理解できる。

ところが、先にみたように現在の利用規制計画の記載内容はマイカー規制のみに矮小化されており、当時描いた理想的な計画論は、すでに過去のどこかの時点で崩壊してしまっているのだ。

自然公園法制定時、「統制」は「規制」に書き換えられた。同時に、利用の大枠を決めるという利用のための統制に係る計画の意義は、いつしか忘れられ、個々の利用を規制する計画に変化してしまった。それがなぜなのかについて今ここでは論じるだけの根拠がないので避けるが、地域ごとの収容力を定めるということは、机上では議論できても実際に定めるときには相当の困難が予想される。観光産業の振興を求める地域住民や地方自治体、観光業界やそれらを背景にした政治的圧力などが容易に想像できる。科学的な根拠を基に、地域の収容力を定めることも実務上極めて困難だろう。地域の収容力を決定するという利用規制計画を今後実現させるのは、利用計画が強固な必然性を持たないがゆえに、おそらく不可能である。

図表5 「国立公園法解説」に見る「統制」の使用例

国立公園計画とは、国立公園の保護又は利用に関する統制及施設の計画である。(中略)而して苟くも国立公園の保護利用に関する統制及施設である限り、總て此の国立公園計画を基準として行はるゝものである。」(第2編第2章第1節「国立公園計画の意義」)

国立公園区域内に於て(中略)各自の自由な、濫雑な執行を許すときは折角の設備も其の利用の効果を十分に發揮することを得ず、或は却て公園の機能を阻害するに至る虞がある。故に此の虞を除かんが為には國家自ら国立公園に関する施設の全般的な統制監督を為し、一定の目的の下に国立公園計画及国立公園事業を決定して国立公園政策の根本方針を確立し、国立公園の維持経営上の原則を定むるの必要がある。」(第2編第3章第1節「国立公園計画及国立公園事業の決定」)

「公共團體又は私人が国立公園の施設を管理する場合に於て、其の管理權の行使は管理者の自由に委ねることなく、国立公園の統制監督の下に置かなければならぬ。(第2編第6章第3節「国立公園の施設の管理に対する統制」)

「蓋し特別地域を如何なる範囲に定むべきかは、国立公園の風致維持上重要な統制問題であつて、国立公園計画の重要な一部分であるからである。」(第2編第8章第1節)

#### 4 利用計画の可塑性性質と「統制」を背景にした公園事業制度

##### (1) 公園計画と「統制」すべき理想像

昭和6年発行の「国立公園法解説」<sup>8)</sup>には、公園計画に関する記述に「統制」という言葉が頻繁に用いられている。この本の「統制」という言葉は、「行為の規制」の意味で使われているときと、「行政意思の徹底のための制御」の意味でつかわれるときとがあつて若干の混乱を生じているが、いずれにしても理想の国立公園を実現するための意思が明確に感じられる。

図表5にいくつかの例を挙げたが、これらの例をつなげると、大意は「内務大臣が国立公園政策の根本方針を確立し、公園計画として定め、施設の適切な管理経営や特別地域の風致の適切な維持のため、各種行為を統制・監督する。」ということになろう。

「統制」という語が使われることで、国立公園の姿として適切な状態がどのようなものか分かっている国家が公園計画という形で公に示し、意思を徹底して国立公園の理想を実現していくという公園計画の意義がわかりやすく表現されている。

ところが、国立公園法には、公園計画を決定するということは規定されているが、統制の前提となっている根本方針、今の言葉でいえば、ビジョン、または、あるべき国立公園像をどのように表現するのか、ということまでは具体的に書かれていなかった。このことは現在でも基本的に同様である。その結果、どうなっているのか。

保護施策に関しては、指定時の優れた自然景観とい

う普遍的な価値を目標として描くことができ、いつだれが案を作っても、保護計画の基本的考え方(ここはこういう自然だからこう保護すべき)は、あまり変わらない。地域や自然の現状から論じて、生態学や生物学を背景に、計画の正当性を科学的に裏付けすることが可能である。保護規制であっても保護施設であっても、まず問題は生じない。保護計画が変わる要素は、対外的な調整の結果や、産業や地域の振興などとのせめぎあいであろうから、目標像を描くときに悩むことはあまりない。

一方、利用施策はどうか。このような自然だから、こういう利用を計画するといった、利用に関する基本的な考え方を描くためのガイドラインはないといってもいい。頂上に立つのに、ロープウェイによるべきなのか、車道によるのか、登山道なのか。そもそも人が利用してよいものなのか。その決定は、その場所の自然環境・景観の特質から必ず導き出せるというわけではなく、環境容量、環境影響、現存する利用手段、時代背景などが絡んでいて決め手がないため、普遍的な答えを出すのは困難であろう。

国立公園法が前提としていたように、利用のビジョンに関しては、国家が国立公園の姿として適切な状態がどのようなものか一義的に分かっているとは言えないのではないかと。そしてそのことが、これまでの公園計画の利用計画に関する記述内容が貧弱だった理由なのではないか。

尾瀬ヶ原を例にとって考えてみることにする。まず考えられる基本方針はこのようなのだろう。「広い高層湿原を含む尾瀬ヶ原湿原は本州最大で学術的価値が高い。だから、その価値を損なわないようにしつつ、最大限に国立公園の機能を発揮できるように利用

すべきである。」ここまでは異論は少ないだろう。では具体的に、どういう利用を行わせ、どういう状態をよい結果とするのか。さらに掘り下げていくとどうなるか。尾瀬では、どんな利用をさせるべきなのだろうか。

開放的な景観なのだから爽快なハイキングの場として活用すべき、原始的雰囲気富んでいるのでより深い自然体験ができるキャンプの場として活用すべき、地域にある世界的な宝なのだから地元の青少年の地元学場の場として活用すべき、比較的平坦な地形を生かして高齢者向けの健康づくりの場として活用すべき、小さい子供も利用しやすい木道のような施設を整備できるのだから幼児や小学生の野外体験の場として活用すべき、など様々な考えが想定される。

環境学習に重きを置く人ならば、湿原に関する科学的な学習が行えるように、細分化された湿原の種類や池塘のタイプ、植生のタイプをすべて観察できるように湿原の中に木道を張り巡らせることがいいという考えも可能だろう。見ただけではわからない湿原の価値を、科学的な知識で理解させてくれるインタープリターの同伴を必須とするという考え方もありうる。

結局のところ、尾瀬の自然には多元的な利用価値が存在するということである。ではどうやっていくつも存在しうる利用価値に優先順位をつけ、一つの計画にするのか。そのことは明確なガイドラインのような形で示されているわけではないのである。

## (2) 利用計画の可塑的な性質

仮に環境容量の点からみてすべてを同時に実施可能である場合、すべてやればいいのであって何かに絞る必要はないのだ、という考え方に立つならば、そもそも「こういう自然だからこう利用すべきだ」という利用の目標像は何でもよい、ということになる。

また、仮に環境容量的にはこの中のどれをとっても可能な場合、例えばどれか一つを採用してそれ以外を排除するといった答えを導き出すことは、理屈ではおそらく不可能であり、社会的合意、つまりどれがより社会に広く受け入れられるかということが基準になるだろう。

いずれにしても、自然と社会の関係から生じる多元的な利用価値群を、利用施策の目標策定の際にどう扱うのかについては、標準的で明確な理論があるわけではない。本質的に「非一貫性」を内在しているものとも考えられるから、「目標」「基本的考え方」は、保護施策のように一義的に定まるものではなく、いくつも存在する利用価値群の中から何らかの経路を経て、デザインされた一つの案として定めるしかない。それは

社会的合意形成によって、しかも時代の変化に応じて変更し、その正当性を確保するしかないのではないだろうか。

こう見ていくと、この章の冒頭に見たような、国立公園法制定時の、「国立公園のあるべき姿というものがあるから存在する」との前提が、利用施策に関しては成立しないのではないかと考えられる。

利用計画は、保護規制計画のような、将来像、理想像を描き、一貫性のある規制を敷いていくというものとは異なり、結論に強固な必然性を持たない可塑的な性質を持っているのである。

## (3) 公園事業の具体的問題点

公園事業制度は、国立公園等において公園計画に基づき国が行うべき公園の保護・利用のための事業を、国だけでなく地方公共団体や民間事業者も行えることとし、認可等の手続きを通じ、それらの事業執行内容をコントロールすることによって、国の考えに基づいて統制のとれた公園利用・保護施設の整備・提供が図られるとの考えに基づいている。国立公園法制定時から、国による統制を行うことで、国立公園の理想像が実現すると考えた国立公園の開発整備論の基本が、この公園事業制度である。

「統制」のための手続き上の法的担保は、協議(以前は「承認」)や認可の手続きとして法律や政令に規定されており、地方公共団体や民間事業に行ってもらふ事業の内容は、それらの手続きに際して、公園計画や事業決定、管理計画に即した内容であるかどうかをチェックすることで「統制」のとれた事業内容とすることができる。

公園事業者として地位を与える最初の認可だけでなく、管理経営方法、供用期日、その延期、事業者の承継の承認、休止、廃止など、一般工作物の建築等に係る規制に比べ、かなり多岐にわたる事項についていちいち手続きを必要とする制度となっている。国の代わりに公園事業を執行してもらふのだから、いい加減なものでは困るというだけでなく、事業を行う権利に加え、事業を確実に行う義務が生じるのである。一般工作物は、行為に対する許可だけであるから一回の手続きで終わるが、公園事業施設に対する規制・手続きは、地位を維持している間は散発的にであるが継続して発生する。いかに煩瑣であるかわかるだろう。

ただ、縛ることだけを制度化したわけではない。驚くべきことに、国立公園法第五条第三項には、「行政官庁ニ非ザル者国立公園事業ヲ執行スル場合ニ於テ国庫ハ其ノ費用ノ一部ヲ補助スルコトヲ得」すなわち民間事業に対する国庫補助が明記されているのである。



伊藤武彦著「国立公園法解説」にも、「第三項の規定は国立公園の施設に関する事業は大体において規模大であり、且多額の費用を要するものであるから、行政官庁にあらざる者即ち公共団体及び私人が之を執行する場合に於て、国庫よりその費用の一部を補助して、其の負担を軽減し、以て国立公園事業の完成充実を促進せんとする趣旨に出でたるものである。」とある。ただし、現実には、これまで、山小屋の公衆トイレに対する補助事業などの特殊ケースを除き、民間事業者に対する国庫補助は通常行われていない。

公園のあるべき姿を完成させるため、国と公共団体だけでなく、民間事業者も事業執行することを想定し、厳しい手続きでの「統制」と、補助金の拠出や土地収用の対象にするなどの「優遇措置」で、パッケージとしてコントロールするのが公園事業制度の理想であった。

公園事業執行の協議又は認可の審査基準は、自然環境局長通知「国立公園事業取扱要領」であるが、これをみると、理想像を目指すポジティブなチェックをすることはほとんど書いておらず、近い項目は「国立公園計画に適合すること」しかない。この通知によれば、公園事業執行の際にチェックされるのは、公園事業であればすべからく順守しなければならない共通事項すなわち、事業執行能力があるかどうか、会員制など私的または特定利用者の為の施設でないかどうか、風致景観上の大きな支障がないかどうか、などが主な点である。しかし、これらの点は公園事業としての一般的な公共性の担保(国の代わりに事業を行うものとしての最低限の条件)であり、個別の地区に整備されるべき施設の事業計画内容あるいは方針というものとは異なる。これらをみると、公園事業施設に対して統制されるべき利用計画の本質的な内容は薄弱で、結局のところ、宿泊などのサービスを一般利用者に対して提供するという点だけである。

利用計画の内容は、「こうでなくてはならない」というものではなく、「こうであってもよい」利用価値群の中から選んでデザインしたものだ。環境容量の範囲内であれば、利用計画には相当の自由度、つまり裁量の余地がある。この場所に宿泊施設があったほうが良いが、なければならぬとまでは言えない、といった、いわばあいまいな必然性しかない。公園計画の記述や管理計画の記述が、定型的なものとなりがちなのは、こうした背景があるからだろう。

つまり、利用計画がそもそもあいまいな必然性に立脚している以上、「統制」すべき公園利用のあるべき姿(具体的理想像)というようなものは、個別の地区ごとの民間事業の執行内容に関しては、現実には存在し

ないのである。国が考える公園計画の考えを、公園事業者に統制することで国立公園の理想像を形成するという国立公園法制定時の理想は、民間事業者に関しては実現する可能性はまずなかったといってもいいのではないか。

国立公園法制定時に描かれた制度パッケージの中で、補助金や土地収用など、想定した優遇措置が機能していない一方で、手続き面での統制だけが残し、民間公園事業制度は、あいまいな理想像の統制のための不必要に詳細なツールとして残存しているに過ぎない。

そうなると、最初に置かれた公園事業の前提である「国の代わりに事業を執行する」という建前が成立するのだろうか。民間公園事業制度は、当初の理想を実現できなかったと考えるべきではないだろうか。

国立公園法解説にはこうある。「特許を受けた者は特許に因りて国立公園事業を執行するの公法上の権利を獲得すると共に、これを執行すべき公法上の義務を負担するものである。殊に此の公法上の義務は國家が国立公園事業の統制を為す上に於いて最も重要な意義を有してゐる。」<sup>9)</sup>

自然公園法制定の際、統制は規制になり、公園事業の特許は認可に変わった。ただ、当初から施行令に委任されていた、公園事業の申請手続きや、公園事業執行者に求められる義務はほとんど何も変化がない。用語が変わっただけで実質的には変更がないのだというのが自然公園法制定当時の担当官の意識だったのだろう。あくまでも、国の代わりに事業を行うのであって、その公的な位置づけが消えていないからである。

いま、公園事業を一般化して論じているが、立地する場所によって、公園事業の果たしている機能や性格に相当の違いがあることは筆者も理解している。例えば、環境省所管国有地に立地する場合である。国有財産法の規制をクリアするためには、国立公園事業でなければならない。税金を投じて集団施設地区として取得した土地の排他的な使用許可にあたっては、他事業者から見れば優遇であり、それがなされる一方では、相当の条件や義務があつてしかるべきだろう。また、第1種特別地域や特別保護地区のように、審査基準によって原則として施設の設置が認められていない場所における公園事業施設も同様である。優遇されていることが明らかな場合は、一定の義務を負担させるということには異論はないだろう。

では、特別保護地区や第1種特別地域、環境省所管国有地におけるもの以外についてはどうか。現時点の自然公園法の体系、すなわち補助金の交付対象から民間公園事業者が対象外となった現在では、公園事業の



認可を受けるといふことのみをもって優遇されているといふことはできない。自然公園法施行規則第11条において示されている審査の基準では、一定の規模以下の建築物は許可が可能となっているからである。つまり、審査基準においてこれ以上の規模のものは許可できないとされている数値を超える規模のものを建設しようとする場合には、もし公園事業として認可されれば優遇されるということになる。つまり審査基準に適合しない場合にのみ公園事業が優遇されていることになる。

もちろん、自然公園法以外の国有財産法及び土地収用法における公園事業の優遇制度は残っている。土地収用法については今後民間公園事業の執行に適用されるとは常識的には考えられないが、国有財産法関係については今後も優遇措置として機能するだろう。

公園事業として適合する施設が優遇されるということには、一定の意義がある。国立公園としての実態を形成するうえで、他の事業目的や観光とは関係ない産業による土地利用がなされるよりも、公園目的に適合した施設が増えていくことには意味があるからだ。現在の自然公園法の公園事業制度が果たしている役割は、以前の「国の考えを統制するもの」としてではなく、公園内の土地利用を公園専用目的に近づけるためのインセンティブの意味合いが大きいといえる。

#### (4) 公園事業決定の具体的問題点

公園事業決定についても同根の問題がある。「国立公園事業の決定等の取扱い細目(平成22年4月1日自然環境局長通知)」によれば、決定事項は公園計画種別により若干異なるが、事業の種類、位置、規模の大綱を定めることになっている。

種類と位置は公園計画とほとんど変化がないので、決定事項に意味があるのは路線図、区域と区域面積、宿泊収容力、輸送量などの、地区ごとの同種事業施設の合計収容力を定める部分である。

公園事業は公園計画の内容に即して決めることになっているものの、拠って立つべき利用規制計画は、3(4)で触れたように「自然公園法の解説」(1958)にあるような地域全体の収容力を定めることを行っていないので、公園事業決定の際にはじめて地域ごと、事業種ごとに収容力を決定することになっている。

収容力の根拠については、大規模開発の時などに個別の環境影響評価を行って算定する例がないわけではないが、ほとんどの場合は科学的根拠のないものとなっている。下流にある湖水の水質悪化などの脆弱な環境問題があれば、その保全を基準にして算定することが可能だが、そういったことがない場合、収容力算

定の際根拠にできる明確な科学的基準がない。過去に快適な利用環境の維持を基準とした収容力算定の研究などが行われているが、現状ではそういったものも含め収容力算定のガイドラインがない。

いきおい、まずは現状維持という形が多くなり、それまでの事業決定の収容力を超える開発案件が来れば、大規模開発でなければ特段の調査等をせずに少しずつ増やしていくということになる。こうなると、公園事業決定の手続きは、統制された計画的な公園事業施設整備を構想した、国立公園法制定当時の単なる名残にすぎず、現在はほとんど意味が失われている。

もちろん、意味が全くないわけではない。開発圧力に対して対抗する手段として効果的だということである。事業決定手続きは年に2回しかなく、場合によっては、環境影響評価のための調査コストや審議会での議論など、開発に着手するまでに手間と時間がかかるからである。特別保護地区や第1種特別地域内での公園事業決定や、道路、運輸施設など交通に係る公園事業に関しては、自然風景や利用環境への影響が極めて大きいので、こうした手間と時間は意味があるが、全ての地域、全ての事業種に公園事業決定の手続きが必要なのだろうか。

逆に、民間事業者の開発を思いとどまらせることが、国立公園の適正な発展にとってマイナスになる場合もありうる。バブル崩壊以後、国立公園内の民間による開発事業は低調化し、今ではむしろ廃屋が目立つ利用拠点の再開発が国立公園の大きな課題になっている。公園事業決定だけが原因ではないが、開発に対するブレーキとしての各種規制が、公園の適正な発展を阻害する遠因になっているとすれば、そのことは是正していくべきである。

#### (5) 施設に限定されている公園事業

「公園事業 公園計画に基づいて執行する事業であつて、国立公園又は国定公園の保護又は利用のための施設で政令で定めるものに関するものをいう。」これが、自然公園法の定義条文(第二条)にある公園事業の定義(第六項)である。

公園計画が「保護又は利用のための」「規制又は事業に関する」計画と定義されているのに対して、公園事業は「施設で」と限定している。

平成22年改正までは、公園計画の定義は、「国立公園又は国定公園の保護又は利用のための規制又は施設に関する計画をいう。」であった。この年の改正で生態系維持回復事業が規定されたことに伴い、生態系維持回復事業が施設を伴わない形で実施されることが多いことなどから、公園計画の方は「施設」を「事業」

に改正したものと思われる。

生態系維持回復事業は、例えばシカの急増に伴い生態系被害が国立公園内にも広がったことを受けて、シカの適正個体密度までの捕獲管理などの事業を展開する必要などから制度化されたものである。法第三十九条の記述ぶりからは、公園の保護のための事業との性格を持っているが、法第二条第七項の定義では明確には触れられておらず、さらに、保護又は利用のため、と目的を明確にした公園事業の定義の書きぶりの違いや、公園事業は「執行する」としているのに生態系維持回復事業は「行う」となっているなど、用語の使用法に統一感がない。

生態系維持回復事業は、かならずしも施設を必要とせず、公園事業の定義には該当しない。保護のための施設に関する事業(こちらは公園事業)と、生態系の維持回復のための(ソフト的な)事業(ただし公園事業ではない)という二つのカテゴリーの事業が保護のための計画の中に併存することになったのである。

平成22年改正の前までは、公園計画と公園事業の関係はシンプルであった。公園計画には、ふたつの目的(保護と利用)とふたつの手段(規制と施設)による4種類の計画があったわけだが、そのうちの施設に関する計画に基づくものは公園事業であるという整理ですっきりしている。

「施設に関するもの」としていた従来の公園事業の定義を、この改正時に「事業に関するもの」へと抜本的に変更することも可能だったろう。しかし、公園事業の範囲をハードに基づかないソフト的な事業まで拡大することはせず、公園事業ではないカテゴリーの「事業」であるとして、生態系維持回復事業を位置付けたのである。公園事業と、公園事業ではない生態系維持回復事業が、同じ公園計画の制度として存在するという、わかりにくい形になり、公園事業は「施設に関するもの」のままで変更がなされなかった。

#### (6) 公園事業を施設ではなく事業としてとらえなおす

この状態は、それ自体が問題だということではない。このような整理になっているというだけである。疑問なのは、公園事業を「施設に関するもの」に限定し続けることが正しいのかということである。公園計画のほうは概念が拡大され、目的は「保護」と「利用」、手段は「規制」と「事業」となったのだから、公園事業についても、あわせて変更することもできたはずである。

さらに言えば、これまでは公園計画に位置づけがなかったが、実際には公園管理のために行われていた様々な事業、例えば資源管理調査、利用実態調査、エ

コツアーリズム事業、ボランティア活動などについても、生態系維持回復事業とともども公園事業として位置づけることができないかということである。これらはすでに公的部門で予算化され実行されているものもあるのだから、「施設と関係しない」ということ以外、公園事業としてとらえることに不都合はない。

例えば、公園事業施設である博物展示施設(ビジターセンター)をどの場所にどのようにつくるべきか、どのような施設にするべきか、という事柄は、本来的にはまず公園の利用者にどのような情報提供を行うのかを、体系的計画として検討したうえで、個別事業に展開していくのが筋であろう。実際に情報提供の方法は、ビジターセンターでの展示や案内だけとは限らないし、ビジターセンターを建設するにも、展示施設をエリア全体にどう配置するのがいいのか、などの全体計画を練ったうえで行うべきではないか。

これまでの公園事業が、「施設」に焦点を合わせてしまっていることで、公園事業の本来の目的を見失う危険性はないだろうか。「施設に関すること」という従来の規定ぶりにこだわるあまり、公園計画の概念にすでに含まれているソフト事業の概念を排除する必要はないと思える。さらに、公園事業の合理的な見直しも、施設としてでなく事業としてとらえなおすことによって可能になるのではないだろうか。

## 5 改善の方向性～結びに代えて～

昭和初期、主にアメリカの国立公園を理想形として日本の国立公園制度を創造したとき、あたりまえだがまだ日本には国立公園は存在していなかった。制度ができたのちはまずは指定の期間であり、それが済んだとたん戦争に突入した。戦後すぐに国立公園法を改め自然公園法に衣替えする議論が始まったときまでは怒涛と混乱の時代であり、国立公園の実体は規制を主体とするおぼろげなもので、国立公園の制度を担当する行政官や組織には、制度運用の問題点を議論できるほどの十分な経験は蓄積していなかっただろうと思われる。

国立公園法の公園計画制度を貫いているのは、「内務大臣が国立公園政策の根本方針を確立し、公園計画として定め、施設の適切な管理経営や特別地域の風致の適切な維持のため、各種行為を統制・監督する。」という考え方である。その後、実際には実現しなかったことや、社会の変化によって不適切になったことを踏まえて、考え方や個別制度を修正すべきであったにも関わらず、現在の自然公園法は国立公園法の根幹の利用施策の制度をほとんど無傷で継承しており、その

結果様々な問題が存在する。公園利用計画、公園事業決定、公園事業認可の各段階において非合理的な制度が残存しており、改善の余地は大きい。

それでは、どのように改善するべきか。ここまでの問題点の指摘を踏まえ、以下に私なりの改善の方向性を箇条書きで示した。各位のご批判を乞いたい。

- ①公園計画の法的性格の見直し(規制の根拠に加え、税金の使途説明、国民との共同事業としての国立公園ビジョンとして策定・公表義務を課す)
- ②公園計画の内容の再編成(管理行為・事業として行っていること、行うべきことはすべて含まれる形にし、管理運営計画は廃止)
- ③公園事業決定制度の廃止(別途公園内大規模開発に関するアセスメント制度の創設)
- ④公園事業の定義の見直し(施設にかかわらず、公園計画という文書に記述したことを実行することを公園事業とする)
- ⑤民間公園事業の区分(中核地域のみ現在の規制を見直したうえで存続、それ以外は国の代わりに執行するという建前をなくし、煩瑣な手続きを廃止)
- ⑥資源管理事業、快適利用環境整備事業や環境教育事業を公園計画に記述し公園事業化(生物種モニタリング事業、外来生物分布調査事業、サイン整備事業、清掃事業、利用者への普及啓発事業、公園利用情報発信事業、博物展示施設の建設運営、環境教育

素材の開発提供、公園利用施設への協力依頼、エコツアー事業者との連携など)

- ⑦公園計画に、利用者負担による公園管理事業を明記
- ⑧公園計画に、利用者や公園内の住民、N G O、公園事業者、ボランティアなど、協力関係を築くことができるパートナーとの連携事業・奨励事業を明記以上

## 引用・参考文献

- 1) 中島慶二(2020)：江戸川大学国立公園研究所から、国立公園780、pp26-27ほか
- 2) 厚生省国立公園部 堀井勝 池ノ上容(1958)：自然公園法解説、pp.35-36
- 3) 環境省自然環境局長通知(2013)：国立公園の公園計画等作成要領等、別図「公園計画体系図」
- 4) 同上「目次」
- 5) 環境省自然環境局長通知(2014)：国立公園管理運営計画作成要領
- 6) 厚生省国立公園部 堀井勝 池ノ上容(1958)：自然公園法解説、p.36
- 7) 同上p.38
- 8) 伊藤武彦(1931)：国立公園法解説、p.73ほか
- 9) 同上p.96